

Ф.В. НИТОЧКИН

ОБЩЕСТВЕННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ГОЛОСОВАНИЕМ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

***Аннотация.** Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации осуществляют общественный мониторинг соблюдения избирательных прав граждан с 2012 года. С 2018 года они получили право назначать наблюдателей в избирательные комиссии при проведении выборов президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. Данные новации, направленные на повышение роли институтов гражданского общества в обеспечении контроля за электоральным процессом, нашли отражение в нормативных правовых актах всех субъектов Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** общественное наблюдение за голосованием на выборах и референдумах, правовые гарантии, условия и механизмы обеспечения открытости, гласности выборов и достоверности волеизъявления граждан.*

PUBLIC OBSERVATION ON VOTING WITHIN THE MECHANISM OF ENFORCEMENT THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS

***Abstract.** Civic Chamber of the Russian Federation and civic chambers of the constituent entities of the Russian Federation have been carrying out public monitoring of the observance of citizens' electoral rights since 2012. In 2018 they received the right to appoint observers to electoral commissions during the elections of the President of the Russian Federation, members of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation as well as elections to state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies. These innovations aimed at increasing the role of civil society institutions in monitoring the electoral process reflected in the regulatory legal acts of all Russian regions.*

***Keywords:** public observation of voting in elections and referendums, legal guarantees, conditions and mechanisms for ensuring the openness, publicity of elections and the reliability of the expression of the will of citizens.*

НИТОЧКИН Федор Васильевич — аспирант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, советник ФКУ «Аппарат Общественной палаты России», ответственный секретарь Координационного совета по общественному контролю за голосованием при Общественной палате Российской Федерации, г. Москва

*Посвящается памяти моего научного руководителя,
доктора юридических наук, профессора кафедры теории
государства и права Московского государственного
юридического университета имени О.Е. Кутафина,
заслуженного юриста Российской Федерации
Юрия Алексеевича Веденеева*

В настоящее время Российская Федерация находится в середине «большого» электорального цикла, который охватывает избирательные кампании разного уровня: выборы высших законодательных и исполнительных органов на новых территориях и выборы Мэра Москвы в сентябре 2023 года; выборы президента Российской Федерации в марте 2024 года; выборы в Московскую городскую думу в сентябре 2024 года. Экспертами президентские выборы признаются важнейшим внутривнутриполитическим событием десятилетия.

Традиционно за выборами президента России пристально и пристрастно следят по всему миру. Ключевым элементом легитимности избирательного процесса и, одновременно, постоянным поводом для критики со стороны недружественных сил является обеспечение гласности выборов, их открытости для контроля со стороны российского гражданского общества и НКО, международных организаций, а также достоверности волеизъявления граждан.

Вместе с тем в стране создан прочный правовой «каркас» для проведения подлинно демократических, свободных, честных, открытых и прозрачных выборов и референдумов, включающий в себя правовые гарантии, условия, механизмы и инструменты обеспечения открытости, гласности выборов и достоверности волеизъявления граждан. Подкрепляющие и истолковывающие данное утверждение правовые позиции приводятся в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2016 № 1422-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Определение).

Правовые гарантии открытости, гласности выборов и достоверности волеизъявления граждан, согласно Определению, обеспечиваются нормами Конституции, в соответствии с которыми носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3, части 1–3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32, часть 1), право избирать и быть

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2). Этому корреспондируют содержащиеся в Конституции гарантии судебной защиты избирательных прав граждан (статья 2, часть 1 статьи 17, статьи 18, 45 и части 1 и 2 статьи 46).

Конституционные гарантии конкретизируются в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который определяет, что участие гражданина в выборах и референдуме является свободным и добровольным (статья 3), а выборы и референдумы проводятся на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании (статьи 3, 4, 5, 6, 7).

Правовые условия открытости, гласности выборов и достоверности волеизъявления граждан создаются государством. К обязанностям государства относятся:

- создание условий, которые гарантировали бы выражение суверенной воли многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства;

- соответствующая обязанность законодателя устанавливать в рамках имеющейся у него дискреции с учетом необходимости поддержания баланса между законными интересами каждого гражданина и общества в целом наиболее эффективные нормативно-правовые механизмы, которые обеспечивали бы справедливые и равные условия реализации избирательных прав, включая точный учет каждого поданного голоса;

- легитимация органов публичной власти посредством применения рационально организованных процедур, отвечающих требованиям честности, прозрачности, безопасности и предотвращения возможных злоупотреблений.

Российская Федерация, как государство — участник ОБСЕ, ратифицировавшее Копенгагенский документ СБСЕ¹, взяла на себя обязательства создавать условия, обеспечивающие проведение свободных, честных, состязательных и периодических выборов, основанных на гарантиях всеобщего и равного избирательного права, при тайном голосовании и честном подсчете голосов.

Необходимые условия обеспечения достоверности волеизъявления граждан при проведении выборов и референдумов содержатся в федеральных законах от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Такими условиями определены: гласность при подготовке и проведении выборов (ст. 10 и ст. 8 указанных законов соответственно), электоральное наблюдение (ст. 24

¹ Пункты 6–8 Документа копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 29 июня 1990 года. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

и ст. 33, 34 указанных законов соответственно), обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан (гл. XI и ст. 13 указанных законов соответственно).

Важнейшим условием проведения открытых и гласных выборов является независимость избирательных комиссий от остальных органов публичной власти, должностных лиц или иных властных институтов (пункт 7 статьи 3 Федерального закона № 67-ФЗ). Дополнительные условия гласности в деятельности избирательных комиссий, независимости хода голосования от органов государственной власти, безопасности информационных процессов, связанных с выборами в сочетании с их открытостью, закреплены в Федеральном законе от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы».

Правовые механизмы открытости, гласности выборов и обеспечения достоверности волеизъявления граждан устанавливаются федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, решениями Конституционного Суда Российской Федерации, актами ЦИК России, документами Общественной палаты Российской Федерации. Они конкретизируют и процессуально обеспечивают вышеуказанные условия путем придания выборам необходимой гласности; обеспечения демократического контроля гражданского общества за соблюдением конституционных и законодательных требований, предъявляемых к их проведению, включая процедуры подсчета голосов; обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, определением результатов выборов.

Сегодня электоральное наблюдение в Российской Федерации (наблюдение за выборами и референдумами) — состоявшийся правовой механизм, который включает в себя систему норм и институтов, учреждений и ценностей, входящих в доктрину избирательного права. Однако с позиций политической и правовой наук его можно рассматривать с разных сторон:

– как инструмент легитимации государственной власти в рамках избирательного процесса, то есть признания народом, политическими субъектами правомерности политической власти, ее инструментов, механизмов формирования;

– как форму обеспечения избирательных прав граждан, создания процедурных правовых гарантий открытости, гласности выборов и достоверности волеизъявления граждан, которые повышают доверие к избирательной системе.

Электоральное наблюдение в нашей стране осуществляется в трех формах²:

² Части 3, 4 ст. 30 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

партийное наблюдение, когда наблюдателей назначает политическая партия или зарегистрированный кандидат;

международное наблюдение, которое осуществляют такие международные организации и органы межгосударственных объединений³, как БДИПЧ ОБСЕ (Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе), МПА СНГ (Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых Государств), ПА ОДКБ (Парламентская ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности), ШОС (Шанхайская организация сотрудничества) и другие [1, с. 9–13];

общественное наблюдение, которое осуществляется субъектами общественного контроля: Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации, инициативной группой по проведению референдума [2, с. 3].

* * *

При подготовке к принятию 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, гарантирующей права и свободы граждан, в том числе право избирать и быть избранным, Указом Президента от 01.10.1993 № 1557 было утверждено право избирательных объединений и кандидатов в депутаты направлять наблюдателей в соответствующие участковые избирательные комиссии⁴. Таким образом впервые в российской истории были установлены правовые гарантии гражданского контроля за выборами. Дальнейшая реализация этих гарантий была связана с поиском оптимальной модели законодательного и организационного воплощения электорального наблюдения. В период с 1993 по 1997 год, когда независимого общественного наблюдения за голосованием еще не существовало, национальное наблюдение за выборами проводилось партиями и кандидатами и было, по сути, инструментом борьбы за власть противоборствующих политических сил.

Наблюдатель за голосованием на выборах, назначенный от политических партий, ангажирован направившей его политической силой и, как правило, возможности его наблюдения ограничены задачами поиска нарушений, следов применения административного ресурса, ущемлений прав «своей» партии или кандидата. Среди основных мотивов участия в деятельности по наблюдению за выборами от оппозиционных партий в России всегда присутствовали несогласие с результатами голосования на предыдущих выборах, желание убедиться в том, что выборы проходят честно, предотвратить нарушение на выборах, стремление поддержать баллотирующегося на выборах кандидата или партию [3, с. 57–63].

³ В марте 2022 года Российская Федерация вышла из состава Совета Европы и в январе 2023 года денонсировала все связанные с членством в нем международные договоры.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 01.10.1993 № 1557. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/448>.

В условиях, когда партийное наблюдение превалировало среди форм электорального наблюдения, движение наблюдателей еще не могло выполнить свою основную задачу — обеспечить прозрачность и законность избирательного процесса. Это, наряду с другими факторами, привело к кризису легитимности после выборов в Государственную Думу в 2011 году, разделившему российское общество на лоялистов и сторонников оппозиции в зависимости от отношения к результатам выборов и к «свидетельствам о массовых нарушениях избирательного процесса»⁵. При этом ни у тех, ни у других не было единой общепризнанной стандартизированной методики оценки выборов. Как отмечал Н.С. Бондарь, жесткая партийная конкуренция и «резкая диспропорция интересов» общественно-политических групп не способствует поиску истины, соблюдению баланса их интересов, их гармонизации во имя общественного блага, каковым безусловно являются честные, конкурентные и открытые выборы [4, с. 47–64].

* * *

Более 30 лет назад по итогам Копенгагенского совещания СБСЕ (1990 г.) впервые в мировой практике были установлены международные стандарты демократических выборов, способствующие демократическому развитию государств и реализации избирательных прав и свобод граждан⁶. Первая международная наблюдательная миссия была направлена в Россию на выборы президента Российской Федерации в 1993 году. Уже после принятия федеральных законов от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» статус иностранных наблюдателей получил законодательное закрепление. С 1993 по 2021 год наблюдатели ОБСЕ участвовали в наблюдении за всеми президентскими и парламентскими выборами в Российской Федерации.

За годы деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами накоплен большой опыт участия международных организаций в национальных электоральных процессах. Бюро были разработаны различные стандарты и форматы наблюдения за избирательным процессом на различных его этапах⁷. Международное наблюдение, согласно стандартам ОБСЕ, охватывает:

- предвыборный период, в ходе которого миссия по оценке потребностей (МОП) БДИПЧ ОБСЕ оценивает национальное электоральное законодательство и правоприменение, прогресс в деле сближения законодательной базы выборов с обязательствами перед ОБСЕ, работу судебных органов по рассмотрению жалоб и апелляций, порядок формирования и состав

⁵ Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ на выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/87023.pdf>.

⁶ Документ копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 29 июня 1990 года. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

⁷ Руководство по наблюдению за выборами: издание 6-е. БДИПЧ ОБСЕ, 2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/78697.pdf>.

избирательных комиссий, доступ партий и кандидатов к СМИ, вопросы регистрации кандидатов и политических партий;

– период проведения избирательных кампаний, когда работает миссия по оценке выборов (МОВ) БДИПЧ ОБСЕ, изучающая политическую обстановку в стране, условия для политического плюрализма, электоральную активность избирателей, финансирование избирательных кампаний, а также случаи давления на избирателей и использования административного ресурса;

– период голосования на выборах и референдумах, когда миссия по наблюдению за выборами (МНВ) или ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ) БДИПЧ ОБСЕ осуществляет наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и подведением итогов голосования.

Необходимо признать большое и в целом положительное влияние международных стандартов и практики международного наблюдения на начальном этапе формирования национальных избирательных систем государств — участников СНГ. Тем не менее, очередная, шестая редакция Руководства для наблюдателей, подготовленная БДИПЧ ОБСЕ в 2010 году (далее — Руководство), концентрирует внимание международных наблюдателей на поиске нарушений, примеров административного давления и содержит большое количество необъективных критериев оценки и страдающих правовой неопределенностью требований к избирательному процессу. В разделе Руководства, посвященном непосредственному контролю за голосованием на участке, присутствуют критерии, имеющие вероятностный характер. Например, «имеются ли признаки неудовлетворительной организации работы участка — такие, как слишком длинные очереди или чрезмерные задержки?» или «создается ли впечатление, что избиратели понимают процесс голосования, или значительному числу избирателей требуется помощь?»⁸.

Предопределяя в Руководстве заведомо тенденциозный, нарочито назидательный и обвинительный характер наблюдения за национальными выборами в так называемых странах «молодых демократий» или в странах, «управляемых авторитарными режимами», БДИПЧ ОБСЕ не позволяет своим наблюдательным миссиям дать объективную, непредвзятую и независимую оценку выборов. Это, в частности, касается требований к странам проведения выборов о поддержке электоральных законов и доверия к избирательным комиссиям со стороны основных политических сил, заинтересованных в исходе выборов, наличия «подлинного выбора» в виде альтернативных политических платформ. На основании «мнений» оппозиционных власти политических сил в докладах наблюдательных миссий зачастую делаются выводы об отсутствии «прогресса демократии» в странах, где проводится наблюдение. Так, в отчете МОП БДИПЧ ОБСЕ, проведенном в преддверии выборов в единый день голосования в 2021 году,

⁸ Руководство по наблюдению за выборами: издание 6-е. БДИПЧ ОБСЕ, 2010. С. 91.

отмечалось, что вопреки предыдущим рекомендациям, «гражданским наблюдателям, не связанным с ними, не назначенным ими (Общественной палатой Российской Федерации или общественными палатами субъектов Российской Федерации — прим. авт.), по закону не разрешается проводить наблюдение за выборами»⁹. Однако действующие в России нормативные документы и методические рекомендации о назначении наблюдателей не содержат запретов для любых граждан или общественных организаций, кроме признанных в установленном порядке иностранными агентами, принимать участие в выборах в качестве наблюдателей.

* * *

В последнее время международное наблюдение за выборами и референдумами не только на постсоветском пространстве, но и в других регионах мира находится в системном кризисе. В намеренной политизации, влекущей за собой применение произвольных критериев их оценок, прослеживаются попытки делигитимации избирательного процесса, вмешательства во внутренние дела суверенных государств, вплоть до свержения неугодных странам Запада режимов путем организации так называемых цветных революций [5, с. 207–224]. В связи с этим экспертами поднимается вопрос о глубоком реформировании ОБСЕ и переориентировании работы этой международной организации.

С точки зрения уважения электорального суверенитета государств, проводящих выборы, стандарты, выработанные МПА СНГ и закрепленные в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, являются более прогрессивными по сравнению с наднациональными подходами БДИПЧ¹⁰.

В 2022 году для защиты электорального суверенитета по линии межпарламентской ассамблеи СНГ были приняты:

модельный закон о международном наблюдении за выборами и референдумами;

рекомендации по противодействию иностранному вмешательству в национальные выборы и референдумы;

рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами¹¹.

⁹ ODIHR NEEDS ASSESSMENT MISSION REPORT, 31 May — 4 June 2021. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/f/491066_0.pdf.

¹⁰ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, 7 октября 2002 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901836765>.

¹¹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54-4 «О законодательном обеспечении электоральных процессов в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

Указанные документы детально описывают условия и ограничения для деятельности международных наблюдателей, а также причины, по которым им может быть отказано в аккредитации, среди которых, в том числе, — угроза национальному суверенитету государства, где проводится наблюдение¹².

В обстановке ведущейся против России международной информационно-политической кампании по дискредитации национальной избирательной системы, проявления недостатков партийного наблюдения за выборами, а также появления новых цифровых вызовов и угроз, возрастает роль *независимого общественного наблюдения за выборами*, которое являлось бы неотъемлемой и естественной частью национального избирательного процесса и обеспечивало удовлетворение запроса общества на чистоту, прозрачность и легитимность голосования.

Первые шаги общественного наблюдения в России в 1994–1999 годах были связаны с ростом политической активности граждан и значительным расширением возможностей по его проведению. Одновременно с этим наметилась тенденция к уточнению круга лиц и организаций, имеющих право назначать наблюдателей. Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» впервые предоставил это право любым общественным объединениям, помимо кандидатов на выборные должности и избирательных объединений. Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определил, что наблюдателей вправе назначать только те общественные объединения, которые созданы и зарегистрированы на уровне выборов или более высоком уровне.

В этот период появляются первые памятки и руководства для наблюдателей, подготовленные такими избирательными объединениями как: «Российское объединение избирателей» (РОИ)¹³, «Гражданское общество и выборы'99»¹⁴ и «Информатика для демократии» (ИНДЕМ)¹⁵. Первые формы актов о нарушениях законодательства на выборах не были стандартизированы и требовали от наблюдателей достаточной квалификации для точного правового определения происходящего на участках. Существовавшие тогда некоммерческие организации в большинстве своем финансировались из-за рубежа, что не могло не сказаться на их политической нейтральности и независимости. Одним из заметных событий в истории общественного

¹² Часть 3 пункта 5 статьи 19 Модельного закона о международном наблюдении за выборами и референдумами (утв. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54–4 «О законодательном обеспечении электоральных процессов в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»).

¹³ С какой стороны подойти к урне? или Библиотека российского избирателя. URL: <https://ug.ru/s-kakoj-storony-podojti-k-urne-ili-biblioteka-rossijskogo-izbiratelya/>.

¹⁴ «Гражданское общество и выборы'99». URL: https://a-z.ru/nkoinfo/period/vestnic_blag/4/17.htm.

¹⁵ Наблюдение за выборами. Руководство для индивидуальных наблюдателей. Москва. 1999. URL: https://indem.ru/idd2000/metodichki/Election_Observing.htm.

наблюдения за выборами в России стало создание в 2000 году за счет зарубежного гранта Ассоциации (с 2013 года — Движение) «Голос»¹⁶, которое стало широко известно благодаря проектам, акциям и серии докладов, дискредитирующих российскую избирательную систему.

* * *

Отдельно стоит остановиться на изменениях, внесенных в избирательное законодательство федеральными законами от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации», которыми было ограничено право общественных объединений назначать наблюдателей на выборах федерального уровня. Этими изменениями за субъектами Федерации было закреплено право предоставлять (или не предоставлять) своим законом возможность назначения наблюдателей общественным объединениям. Это привело к сокращению общего числа общественных наблюдателей на выборах, а некоторыми экспертами воспринималось как шаг назад в вопросах общественного наблюдения за голосованием и отступление от международных обязательств Российской Федерации [6].

Общественное наблюдение в 2000-е и 2010-е годы осуществлялось как лояльными властью общественными организациями (например, «Корпус наблюдателей за честные выборы», созданный Ассоциацией юристов России), так и финансируемыми из-за рубежа объединениями, критически или оппозиционно настроенными к правящему режиму. В своем составе они имели сторонников с богатым опытом участия в различных протестных инициативах («Гражданин Наблюдатель», «РосВыборы», «Лига избирателей» и др.). Инспирированные последними массовые акции и проекты («Карта нарушений» Ассоциации «Голос», «Умное голосование» Фонда по борьбе с коррупцией¹⁷) выходили далеко за рамки предусмотренных законом и декларируемых самими «наблюдателями» целей наблюдения и представляли собой попытки целенаправленного манипулятивного воздействия на участников избирательного процесса, прежде всего избирателей, с целью формирования у них искаженного представления о выборах и дискредитации избирательного процесса в России. Большая ангажированность и политическая нечистоплотность таких псевдонезависимых общественных организаций, наблюдавших тогда за выборами, их нацеленность на распространение непроверенной и просто лживой информации

¹⁶ С 2021 года Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос» включено в реестр незарегистрированных общественных объединений, которые выполняют функции иностранного агента.

¹⁷ В 2021 году Фонд борьбы с коррупцией (ФБК) был признан экстремистской организацией и ликвидирован по решению суда.

о выборах, не позволили сформировать институт подлинно независимого общественного наблюдения.

Законодательное оформление этого института стало возможно при участии Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации¹⁸. Общественные палаты осуществляют мониторинг соблюдения избирательных прав граждан с 2012 года¹⁹. С 2018 года они получили право назначать наблюдателей в избирательные комиссии при проведении выборов президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления²⁰. Данные новации, направленные на повышение роли институтов гражданского общества при контроле за электоральным процессом, нашли отражение в нормативных правовых актах всех субъектов Российской Федерации.

* * *

Необходимо отметить, что партийные наблюдатели, назначаемые политическими партиями, зарегистрированными кандидатами или их доверенными лицами, а также общественные наблюдатели, назначаемые субъектами общественного контроля, имеют равные права и обязанности. Порядок их назначения и взаимодействия с участковыми и территориальными комиссиями определяется Разъяснениями ЦИК России²¹. Наблюдатели имеют право поочередно осуществлять наблюдение за проведением голосования и другими избирательными действиями в помещении для голосования, помещении, в котором осуществляется прием протоколов УИК, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования

¹⁸ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

¹⁹ Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» от 23.06.2016 № 183-ФЗ.

²⁰ Федеральный закон от 05.12.2017 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О выборах Президента Российской Федерации“»; Федеральный закон от 03.07.2018 № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“»; Федеральный закон от 04.06.2018 № 150-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“».

²¹ Разъяснения порядка работы со списками наблюдателей, представляемыми в территориальные избирательные комиссии при проведении выборов Президента Российской Федерации, утвержденные постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 17.01.2024 50/1185-8.

на соответствующей территории. Стандарты наблюдения, применяемые Общественной палатой Российской Федерации, активно используются и российскими политическими партиями, которые, однако не стремятся это публично демонстрировать²².

Общественная палата Российской Федерации в рамках мониторинга избирательного процесса тесно взаимодействует с Советом по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации, мобильные группы которого осуществляют контроль соблюдения избирательных прав граждан в субъектах Федерации, а также Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, в частности в вопросах соблюдения избирательных прав подсудимых и обвиняемых, содержащихся в местах принудительного содержания, граждан, находящихся в психоневрологических интернатах, местах временного поселения лиц, признанных беженцами.

Общественная палата Российской Федерации исходит из того, что в наблюдении за голосованием может принять добровольное участие большое количество граждан и организаций. Для этого спектр тех, кто может выдвигать кандидатов в наблюдатели, максимально расширен. Так, согласно принятому положению²³, наблюдатели могут быть выдвинуты от общественных объединений, от профессиональных и творческих союзов, от объединений работодателей. Наконец, каждый гражданин, желающий участвовать в наблюдении, может инициативно предложить свою кандидатуру и стать наблюдателем. Система общественных палат регионов России работает с любыми общественными организациями и добровольцами, которые приняли этический кодекс общественного наблюдателя.

Для реализации масштабной задачи по обучению наблюдателей Общественная палата Российской Федерации заключила соглашения с ведущими общероссийскими общественными организациями, такими как Ассоциация юристов России, Российский союз молодежи, Союз журналистов России, Ассоциация некоммерческих организаций «Независимый общественный мониторинг» и рядом других²⁴. Наблюдателям предоставлены базовые сведения об избирательном процессе, о тех требованиях, которые должны соблюдаться на избирательных участках, способах определения и фиксации фактов нарушений.

²² Общественная палата Российской Федерации подписала с 17 партиями соглашение о сотрудничестве при наблюдении за выборами. URL: <https://tass.ru/politika/19874885?ysclid=ltvr3vfszq809524387>.

²³ Положение о порядке назначения наблюдателей от Общественной палаты Российской Федерации при проведении выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года, утвержденное решением совета Общественной палаты Российской Федерации от 17.01.2024 № 67-С // Координационный совет по общественному контролю за голосованием / Документы. URL: https://opr.f.ru/structure_list/167.

²⁴ Соглашение с Общественной палатой Российской Федерации о наблюдении на выборах Президента Российской Федерации в 2024 году заключило более 60 общероссийских, межрегиональных общественных организаций. URL: <https://www.oprf.ru/news/soglashenie-s-op-rf-o-sovmestnom-nablyudenii-za-vyborami-prezidenta-podpisali-60-rossiyskikh-nko>.

* * *

Привлечение институтов гражданского общества для наблюдения за выборами Президента Российской Федерации в 2018 и в 2024 годах позволило обеспечить их открытость и прозрачность. В ходе наблюдения не было зафиксировано нарушений, способных повлиять на итоги голосования, а количество нарушений было ничтожно малым. Большое число сообщений о нарушениях оказались либо неверными, то есть не являлись нарушением избирательного законодательства, либо ложными, «фейковыми»²⁵. Причем еще в 2018 году общественные наблюдатели отметили, что более 70 процентов фейковых случаев «зафиксированы» «независимыми наблюдателями» Ассоциации «Голос», которая за получение иностранного финансирования и участие в политической деятельности одной из первых в России была признана иностранным агентом еще в 2014 году²⁶. Присутствие на избирательных участках независимых общественных наблюдателей стало мощнейшим фактором предотвращения нарушений²⁷.

За прошедшее время общественное наблюдение на выборах стало действенным механизмом обеспечения гласности и транспарентности избирательного процесса, залогом его открытости для контроля со стороны институтов гражданского общества. Главное преимущество независимого общественного наблюдения — в его политической нейтральности: общественные наблюдатели не участвуют в предвыборной борьбе и потому не ангажированы различными политическими силами.

Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, вовлекая в обеспечение контроля за законностью избирательных процедур институты гражданского общества, направляя на избирательные участки наблюдателей, представляющих самые разные общественные организации и слои населения, обеспечивая наблюдение на основе рационально организованных и стандартизированных процедур, тем самым повышают доверие к избирательному процессу и создают дополнительные гарантии полноценной реализации и защиты избирательных прав граждан.

Список литературы

1. Ниточкин Ф.В. Развитие института международного наблюдения за голосованием: от вмешательства в избирательные процессы к уважению государственного суверенитета / Избирательное законодательство и практика. 2023. № 1.

²⁵ Большинство жалоб в ОП на нарушения во время выборов оказались фейком // РИА Новости, 03.03.2020. URL: <https://ria.ru/20180318/1516675499.html>.

²⁶ Реестр иностранных агентов. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/reestr-inostrannyih-agentov-15032024.pdf>.

²⁷ Общественные палаты направили в ТИКи сведения по 156300 наблюдателям. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2024/03/14/1025343-obschestvennie-palati-napravili?ysclid=ltvrjigena768521280>.

2. Спиридонов А.А. Развитие участия граждан в управлении делами государства в контексте совершенствования общественного контроля и электоральной демократии // Избирательное законодательство и практика, 2022. № 2.
3. Скокова Ю.А. Наблюдатели на выборах в России // Социологические исследования. 2015. № 10.
4. Борисов И.Б., Лысенко В.И. Избирательные права в системе прав человека и гражданина. Правовые приоритеты // Гражданин. Выборы. Власть. 2023. № 1(27).
5. Ниточкин Ф.В. «Мягкая сила», «цветная революция» и гибридная война: публичная дипломатия vs политическая технология // Дипломатическая служба. 2023. № 3.
6. Лысенко В.И. Реализация избирательных прав граждан Российской Федерации в контексте международных избирательных стандартов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/lys-vi.htm>.